



Cahiers de la Méditerranée

83 | 2011

Guerres et guerriers dans l'iconographie et les arts plastiques

Le gouvernement des informations. L'évolution du rapport entre État et institution consulaire au milieu du XVIII^e siècle

Marcella Aglietti



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/cdlm/6296>

ISSN : 1773-0201

Éditeur

Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2011

Pagination : 297-307

ISBN : 978-2-914-561-55-6

ISSN : 0395-9317

Référence électronique

Marcella Aglietti, « Le gouvernement des informations. L'évolution du rapport entre État et institution consulaire au milieu du XVIII^e siècle », *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 83 | 2011, mis en ligne le 15 juin 2012, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cdlm/6296>

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

© Tous droits réservés

Le gouvernement des informations. L'évolution du rapport entre État et institution consulaire au milieu du XVIII^e siècle

Marcella Aglietti

NOTE DE L'AUTEUR

Ce travail s'insère dans le projet HAR2010-16680, financé par le ministère de la Science et de l'Innovation espagnole (2011-2013), et dirigé par Fernando García Sanz.

- 1 À l'époque moderne, les États recoururent souvent aux services de renseignements pour obtenir des informations estimées d'utilité publique pour eux : des indications à caractère militaire ou politique étaient indispensables pour s'assurer des avantages en guerre ou des conditions favorables dans un traité international. De même, pour favoriser le commerce, on collectait des données sur les trafics de marchandises et les navires étrangers. Parfois il était aussi très utile pour un État d'avoir des informations précises sur certains individus ou certaines activités hors de ses frontières. Les grandes monarchies européennes ainsi que les petits États italiens confiaient ces tâches particulièrement délicates et de caractère confidentiel à des sujets considérés comme les plus compétents et les plus fiables. À plusieurs reprises, on désignait des ambassadeurs ou des agents consulaires qui, en vertu de leur position et de leurs connaissances, offraient toutes les meilleures garanties de compétence et de fiabilité. Toutefois, si le rapport de confiance entre ambassadeur et souverain s'instaurait avec la consigne des instructions¹, la même relation n'existait pas *a priori* avec le consul, à moins d'établir une dépendance directe entre ce dernier et la personne qui lui avait confié la mission. Par conséquent, si le consul était plus lié aux intérêts de la communauté commerciale de référence qu'à ceux

d'un gouvernement trop lointain pour exercer un pouvoir de contrôle réel, on risquait d'obtenir de fausses informations et de provoquer de dangereuses fuites.

- 2 D'ailleurs, les lointaines origines corporatives de l'institution consulaire survivaient dans la nature encore fluide de la charge de consul au XVIII^e siècle. D'un côté, le consul héritait de la fiabilité des *consules missi*, qui recevaient leur mandat directement de l'État et à la suite d'accords bilatéraux signés entre les nations. De l'autre côté, toutefois, il succédait au *consul electo*, figure dégagée de toute forme de fidélité dynastique et chargée de sauvegarder les intérêts d'une ou de plusieurs *nationes* commerciales établies à l'étranger, dont il dépendait totalement, leur fournissant un service de support qui se bornait parfois à la tâche de simple traducteur mais qui pouvait aussi comporter une assistance légale très complexe².
- 3 Malgré les efforts des autorités centrales pour assurer un contrôle plus efficace sur l'institution consulaire, les consuls maintenaient encore au milieu du XVIII^e siècle – bien que ce fût selon des modalités différentes dans les divers États – un lien très fort avec les « nations », auxquelles ils répondaient dans l'exercice de leurs fonctions, d'autant plus que même l'attribution et le renouvellement de leur charge dépendaient de leur appui dans la plupart des cas.
- 4 L'affirmation d'un « État administrateur » pourvu de compétences croissantes entraîna graduellement l'expropriation de nombreuses prérogatives précédemment attribuées aux institutions locales, y compris celles des « nations » commerciales. Dans ce contexte, l'institution consulaire elle-même subit de profondes réformes, surtout de caractère politico-juridique, visant à l'englober dans le système étatique par la définition de normes plus homogènes. Une fois dépassée la conception de l'État en tant que système corporatif visant la conciliation de sujets dotés d'individualités juridiques autonomes, le consul médiateur et négociateur cède le pas à des fonctionnaires complètement soumis à un mandat public uniforme et « objectif »³. La transformation ne fut pas draconienne, au contraire, elle fut longue et contradictoire, et les persistances comme les résistances furent si fortes que pendant longtemps on assista à la coexistence de plusieurs exigences, expressions des rapports des forces internes et internationales et des priorités politiques des gouvernements promoteurs de ces mêmes réformes. Dans ce processus de transformation progressive, qui va se poursuivre pendant tout le XIX^e siècle, l'institution consulaire moderne, fille des réseaux informels d'espionnage créés par les princes et les souverains de l'époque moderne mais également héritière du consul *mercatorum*, offre des éléments de réflexion tout à fait nouveaux quant au débat qui se développa autour du rapport entre individus, groupes d'intérêts spécifiques et organisation de l'État.

Le nouveau consul : espion, sujet et fonctionnaire

- 5 Jusqu'aux premières années du XVIII^e siècle, la nationalité du consul avait été peu importante pour l'État mandataire ainsi que pour celle de destination. La qualité essentielle pour obtenir la charge de consul résidait dans le consensus de la communauté commerciale à laquelle il devait offrir ses services. Ce n'était que quand une forme de représentation politique s'avérait nécessaire qu'on prenait en considération la possibilité de confier la mission à une personne de confiance du souverain. Ainsi par exemple, si les commerçants espagnols en Toscane avaient recours à un consul livournais, un certain Antonio Borgi, qui offrait aussi ses services aux Napolitains et à la communauté

arménienne⁴, le roi d'Espagne préférait s'adresser à Diego de Castrillo, secrétaire de Juan José d'Autriche et homme proche de la cour, pour obtenir des informations politico-militaires ainsi que sur le commerce et les marchandises entrant et sortant du port de Livourne⁵. Lorsque, en 1677, l'Espagnol Andrès de Silva fut nommé au consulat de Livourne, la Couronne d'Espagne montra un intérêt bien plus marqué pour ce nouveau consul : une enquête secrète fut ouverte pour vérifier si de Silva, d'origine portugaise, était de religion juive et, pour éviter des malentendus, on lui ordonna officiellement d'interrompre tout rapport – inopportun pour un agent de *Su Majestad Católica* – avec des marchands, des collègues ou des familiers de religion juive⁶. Le rôle politique du consul espagnol de Livourne, bien qu'il se révélât réduit depuis 1709 après la nomination d'un représentant diplomatique à la Cour de Florence, ne cessa jamais complètement, malgré l'absence dans cette ville d'une communauté commerciale espagnole, qui aurait dû en justifier la présence.

- 6 À Livourne, ville multiethnique, les États se dotaient souvent de consuls étrangers communs à d'autres communautés. En 1754, la Suède et le Danemark avaient le même consul, de nationalité française. Le consul de la République de Venise était livournais, l'Angleterre et l'Espagne avaient des vice-consuls toscans et le vice-consul de la Prusse était anglais⁷. Ce phénomène était par ailleurs assez fréquent, vu que, dans la même période, l'Empire des Habsbourg ne comptait aucun Autrichien parmi ses dix-neuf vice-consuls du Royaume des Deux Siciles et les six de la Ligurie⁸.
- 7 En l'espace de quelques décennies, plusieurs États décidèrent de ne plus confier l'activité d'information à des personnages proches de la dynastie ou de l'élite du gouvernement, mais à un corps consulaire, organiquement lié à des règlements normatifs de plus en plus détaillés. Cette évolution se produisait parallèlement à deux processus : l'affirmation progressive d'un principe de souveraineté plus lié à l'appartenance territoriale qu'aux rapports personnels de fidélité dynastique, et l'affaiblissement inexorable du pouvoir de figures liées à la défense d'intérêts particuliers, au profit d'une centralisation croissante et d'une professionnalisation administrative⁹. Un exemple emblématique est celui du Grand-Duché de Toscane, très connu pour la compétence de ses services de renseignements et de diplomatie¹⁰, qui organisa une opération d'espionnage pour obtenir des informations sur les règles de neutralité, sur l'hygiène et sur le fonctionnement du port franc de Gênes. Le 7 mai 1744, Gaetano Antinori, ministre du Conseil de Régence pendant l'absence presque ininterrompue du Grand-Duc François Étienne de Lorraine, donna au capitaine Pier Francesco Cicambelli des instructions très détaillées. Ses qualités de « zèle, sagesse et fidélité » dynastique, unies à « sa connaissance approfondie des règlements en vigueur dans les ports de mer »¹¹, faisaient de Cicambelli le candidat idéal et, sous prétexte de recueillir des informations sur l'Hôtel des pauvres invalides, il aurait dû utiliser « toute sa prudence et son adresse pour obtenir des renseignements exacts et détaillés sur les procédures effectives que, au-delà des apparences extérieures, cette République suit avec les navires de guerre et marchands et avec les équipages provenant des escales de la Méditerranée »¹², pour dresser un plan le plus clair et détaillé possible des dispositions en vigueur en matière de santé publique. De plus, « avec la même adresse et sans se faire remarquer », M. Cicambelli devait enquêter sur « le comportement exact de la République »¹³ en matière de neutralité et récupérer une copie du concordat conclu avec les consuls des nations en guerre, prêtant une attention particulière « aux règles et aux usages différents de ceux de Livourne et de Portoferraio ». Enfin, il devait envoyer à Florence des renseignements détaillés sur les procédures suivies en cas de « disputes et

contestations qui peuvent naître quotidiennement entre les consuls des nations ennemies » au sujet de départs et d'arrivées, de validité et garde des prises, des possibilités d'avitaillement et de recrutement de nouveaux équipages sur place, et de tout ce qui pouvait faciliter le trafic de marchandises du port de Gênes¹⁴.

- 8 L'exemple que nous venons de citer nous paraît particulièrement intéressant pour différentes raisons. En premier lieu, il montre que chaque port ressentait fortement la nécessité de comparer son système avec ceux qui avaient été adoptés par les villes limitrophes, pour offrir des solutions compétitives. En particulier, Livourne et Gênes étaient des ports en concurrence et leurs statuts de neutralité devaient être suffisamment favorables pour attirer le trafic de marchandises des grandes puissances, surtout lorsqu'elles étaient en conflit. L'épisode nous fait comprendre aussi que, au milieu du XVIII^e siècle, on préférait encore confier la tâche de recueillir des renseignements de ce genre – c'est-à-dire de compétence essentiellement consulaire – à un agent secret plutôt qu'utiliser les canaux officiels. Il s'agissait évidemment d'une exigence particulièrement pressante pour les États où le contrôle sur les consuls était encore assez faible. Et cela était d'autant plus vrai pour Florence, qui venait de sortir d'une situation très délicate, le passage de la dynastie des Médicis à la maison de Lorraine.

À chacun son dû : consuls et nationalité

- 9 Une étape fondamentale dans le processus d'appropriation de l'institution consulaire de la part des États a été l'introduction de contrôles plus rigoureux avant d'accueillir les consuls étrangers sur leur territoire. Cela comporta avant tout plus de sévérité dans les procédures de concession des *exequatur*. Il ne s'agissait pas seulement d'uniformiser les modalités de reconnaissance des nouveaux consuls, mais aussi de reconsidérer la nature institutionnelle du mandat de consul et les marges d'autonomie accordées dans le pays qui les recevait. L'accueil du nouveau consul était subordonné à des raisons d'État précises, qui reflétaient des stratégies politiques complexes et des effets d'équilibre entre les pouvoirs. Les documents suggèrent que la réflexion sur le rôle et les prérogatives consulaires naquit de l'exigence concrète de limiter l'augmentation exponentielle du nombre de consuls étrangers et de contrer leurs ingérences croissantes, un problème particulièrement sensible lorsque ces figures ne répondaient plus seulement aux exigences d'une communauté locale, intégrée au territoire, mais à des souverainetés étrangères lointaines et parfois hostiles. Le gouvernement de Florence refusa à plusieurs reprises, entre 1740 et 1746, d'accéder à la requête du Pape d'envoyer un consul à Livourne, probablement parce que la présence vigilante d'un catholique intransigeant aurait pu affecter le régime de relative tolérance religieuse en vigueur dans cette ville ; il repoussa également la requête du Grand Maître de l'Ordre de Malte¹⁵. De même, la République de Gênes, entre 1748 et 1753, s'opposa à la présence d'un consul du roi du Danemark, entrava l'établissement de nouveaux consulats de Prusse sur son territoire, et n'accorda pas au Pape la permission d'établir en Corse un consul ou un vice-consul, « étant donné qu'il n'y en avait jamais eu ». Cette innovation était jugée inopportune à cause de la situation politique particulièrement difficile dans l'île¹⁶.
- 10 L'interdiction pour les sujets d'un État de prendre des charges de consul au nom d'autres souverains fut au cœur d'un examen plus rigoureux des requêtes de renouvellement ou de nouvelles nominations. L'usage acquis d'attribuer la charge de consul à des habitants du lieu, justifié par la nécessité de pouvoir compter sur des personnes qui connaissaient

bien la langue et les usages autochtones, avait en effet progressivement augmenté le niveau de conflictualité juridictionnelle interne, vu la difficulté pour les États de continuer à assurer aux consuls qui étaient aussi leurs citoyens les exemptions et les privilèges désormais consolidés, et qui constituaient des exceptions inacceptables dans l'application du droit local¹⁷.

- 11 Le critère d'appartenance nationale connut une grande diffusion parce qu'il établissait enfin un lien indissoluble entre l'exercice de la fonction de consul et la souveraineté qu'il devait représenter. Il s'agissait de définir des limites précises de compatibilité entre la condition de « citoyen ou sujet » d'un État et la possibilité d'assumer une charge soumise à l'autorité d'un autre. Il était cependant très difficile d'établir des critères pour reconnaître les citoyens autochtones dans des villes telles que Cadix, Naples, Livourne ou Gênes, où la plupart des habitants résidaient depuis une ou deux générations seulement et gardaient des liens si forts avec leur pays d'origine qu'on pouvait douter de la réalité effective de leur naturalisation dans le nouvel État.
- 12 Le principe de ne pas accorder la charge de consul à un « *natural* » du Royaume existait déjà en Espagne depuis les premières décennies du XVIII^e siècle, dans le cadre d'un débat beaucoup plus ample visant à préciser les compétences et les éventuels privilèges propres à la charge, en l'absence de traités internationaux spécifiques. En particulier, l'incompatibilité entre l'appartenance à un État et la possibilité d'exercer la fonction de consul pour un autre avait déjà été reconnue en vertu de l'attribution au consul de la tâche de défendre les citoyens de la nation qu'il représentait dans les différends contre les habitants du lieu ou les autres étrangers, et de révéler au souverain qui l'avait mandaté tous les secrets qui pourraient le favoriser, en violation ouverte des raisons et des intérêts des sujets et du souverain du lieu d'exercice. Ces prérogatives s'opposaient évidemment à la fidélité que chaque sujet devait à son souverain et à l'amour dû à sa patrie¹⁸.
- 13 Le fait que les intérêts de l'État dont le consul dépendait formellement puissent être très différents de ceux de la nation à laquelle il offrait ses services apparaît clairement en plusieurs occasions, surtout là où la communauté commerciale était solidement enracinée. En 1745, par exemple, l'influence de la *British Factory* de Livourne fut à l'origine d'un conflit entre le gouvernement de Londres et le consul anglais, qui avait permis la conclusion d'un *agreement*, souscrit par la majorité des membres de la *Factory*, visant à exclure les citoyens anglais de religion catholique du transport de marchandises en provenance et à destination de la mère patrie. La réaction très dure contre le consul Goldsworthy fut provoquée non seulement par le fait qu'il avait appuyé une opération « *very prejudicial* » pour le commerce britannique, mais aussi parce qu'il avait contrevenu à sa fonction principale de *His Majesty's Consul* ¹⁹.
- 14 Il est donc évident que l'autorité du consul était d'autant plus grande que la communauté commerciale dans la société d'adoption était influente. Le consul impérial de Lottinger écrivait de Gênes que, même si la seule prérogative reconnue officiellement aux consuls étrangers était le privilège d'être traités d'égal à égal avec les nobles, et « que, de *Droit* les consuls comme tout autre habitant sont soumis à la juridiction et aux lois locales », dans la pratique, ils n'étaient pas soumis à la juridiction de la République, jusqu'au cas extrême du consul français auquel on reconnaissait le droit d'être le seul juge légitime en cas de jugement civil « *inter Gallos et Gallos, et ubi Galli sunt rei* ». Le gouvernement de Gênes n'avait pu introduire que des amendements de caractère formel quand il avait accordé au consul français la qualité de délégué du Sénat de la République, mais il est évident que la

nation française avait à Gênes un pouvoir indiscutable et que l'influence du consul sur sa « nation » en était renforcée. Il n'en allait pas de même pour les autres étrangers qui « au contraire, en connaissant d'autres supérieurs et d'autres tribunaux que ceux de Gênes, deviennent bientôt Génois, et oublient leur nation et ce qui peut l'intéresser ». Il faut toutefois remarquer que dans ce processus d'affirmation, le nombre plus ou moins élevé de sujets appartenant à la même patrie n'avait aucun relief : les citoyens de l'Empire résidant à Gênes, continuait Lottinger, auraient bien pu former la nation la plus nombreuse, mais sans un consul ayant des pouvoirs juridictionnels effectifs, c'est-à-dire « sans supérieur qui aye la juridiction exclusive sur ce corp, ce seroit un corp sans âme, qui tomberoit de lui même »²⁰. Il est évident que, en vertu de ces prérogatives, les consuls ne se limitaient pas à de simples fonctions de représentation, et qu'ils entraient en concurrence avec l'affirmation si souhaitée du principe de souveraineté territoriale.

- 15 Le Grand-Duché de Toscane, quant à lui, avait adopté une attitude d'opportunisme politique par rapport aux consuls étrangers. Formellement reconnus « en tant que véritables chefs et défenseurs des commerçants de leur nation » et non comme ministres publics, ils furent assujettis à la juridiction des tribunaux locaux, et on ne leur reconnut aucune autorité dans les causes impliquant leurs concitoyens, sauf la possibilité d'une concertation relativement aux résolutions déjà prises par le gouvernement de la Toscane²¹. Les conflits de compétence entre les consuls, souvent coalisés autour de causes communes, et les autorités locales furent néanmoins extrêmement fréquents et répétés. Par conséquent, pourvu que le respect inviolable de la souveraineté du Grand-Duché fût reconnu, tous les moyens d'éviter les litiges étaient de fait devenus possibles. Toutes les communications officielles entre le gouverneur de Livourne et les consuls devaient s'opérer oralement et non par écrit, pour éviter que les tempéraments et les dissimulations qu'on pratiquait ne constituassent un précédent revendiqué par la suite dans des cas analogues. Une attitude similaire fut adoptée face à l'introduction du nouveau principe qui liait la charge de consul à la nationalité d'appartenance. La dépêche du mois d'avril 1753 qui interdisait aux sujets toscans de se mettre au service d'un souverain étranger en tant que consuls ou vice-consuls fut bientôt retirée, en considération des précédents bien récents qui allaient à l'encontre de cette disposition et des risques en termes de compétitivité commerciale qui pouvaient s'en suivre²². Prudemment, on préféra affirmer un principe général d'incompatibilité, sauf dans des cas particuliers pour lesquels on pouvait déroger à la norme en vertu d'une grâce souveraine. Les Toscans admis à exercer la fonction de consul étranger perdaient toutefois la nationalité toscane et les privilèges propres à la noblesse du Grand-Duché, s'ils en faisaient partie²³.
- 16 En 1757, ce fut le Pape Benoît XIV qui introduisit une interdiction du même genre, la respectant avec plus de rigueur, du moins formellement, ce qui n'empêcha pas pour autant d'autres formes de compromis. Dans la même période, cette disposition fut adoptée aussi par le Royaume de Naples, de toute évidence sous l'influence du droit ibérique, puisque du 30 juillet 1763 au 23 juin 1765, Madrid avait également renouvelé l'ordre formel selon lequel les consuls devaient démontrer qu'ils étaient « *vassallos nativos* » de l'État qui les nommait et de surcroît qu'ils ne résidaient dans aucun territoire de la Couronne espagnole²⁴. De son côté, Gênes adopta en 1766 un principe analogue, qui connut dans un premier temps des exceptions puis un durcissement. On observa d'abord un assouplissement pour réduire les effets de l'inobservance de la norme de la part des ministres ligures, qui par cupidité finissaient toujours par octroyer des autorisations en

raison du profit qui pouvait dériver de la perception des taxes d'admission²⁵, puis, par la suite, un durcissement au début des années 1780 jusqu'à élargir l'incompatibilité de la « citoyenneté » génoise avec toute charge confiée par un souverain étranger²⁶. L'ensemble des cas que l'on vient de décrire démontrent que les normes restrictives en matière d'institution consulaire devaient répondre dans la pratique à l'exigence de ne pas avoir de conséquences négatives vis-à-vis des principaux interlocuteurs internationaux présents sur le territoire et des affaires commerciales qu'on voulait développer²⁷.

Les consuls deviennent des fonctionnaires publics

- 17 Un dernier élément tout aussi important est lié à la transformation des activités confiées aux consuls. En effet, d'un côté le consul était le défenseur d'intérêts commerciaux, même privés, de la communauté de commerçants qu'il devait protéger²⁸; de l'autre, de nouvelles instances allaient progressivement s'affirmer, qui étaient l'expression d'exigences d'intérêt public, par rapport auxquelles le consul devait plutôt représenter officiellement l'autorité de son souverain.
- 18 À ce propos, l'exemple du Grand-Duché de Toscane sera encore une fois une référence très utile pour notre analyse. Selon un usage qui remontait à 1691, imitant le modèle génois, le régime de neutralité en vigueur dans le port de Livourne était le résultat d'un accord qu'il fallait stipuler chaque fois entre l'autorité locale, le gouverneur civil et militaire (qui agissait au nom du Grand-Duc) et les consuls qui représentaient les communautés commerciales étrangères impliquées dans le conflit en cours. Dans cette gestion des négociations, les consuls étaient en même temps les représentants des États en conflit et des « nations » qui faisaient leurs affaires localement, ce qui assurait l'équilibre entre toutes les parties impliquées. Cette modalité de stipulation fut réitérée à plusieurs reprises, jusqu'en 1757, quand le Grand-Duc, en dépit des doutes exprimés quelques années auparavant par les ministres de Florence sur l'efficacité d'« un simple ordre du souverain » relativement aux mesures de neutralité²⁹, décida d'évoquer aussi bien la rédaction définitive que la promulgation de l'édit³⁰. La souveraineté du Grand-Duc, réaffirmée avec plus de force dans l'édit de 1769, fut ainsi rétablie contre toute forme de particularisme et au détriment de l'autorité des consuls et du gouverneur de Livourne³¹.
- 19 Pour ce qui concerne l'attention importante que les États accordaient au système consulaire, il nous paraît particulièrement intéressant de connaître les dispositions de la monarchie des Habsbourg qui, vers le milieu du siècle, dut créer presque *ex novo* son réseau de consuls. L'impératrice Marie-Thérèse, soucieuse de renforcer l'expansion commerciale de son royaume, décida sans délai de créer un corps consulaire national et de le soumettre à des normes très précises³². Dans un premier temps, elle confia aux vice-consuls impériaux à l'étranger, fonction généralement attribuée à des commerçants résidant sur place et réputés pour autant particulièrement experts, la tâche de plaider « sans bruit et sans presse » toute exemption et tout privilège possible pour les commerces des sujets de l'empire. Ensuite elle formula des règlements et des instructions détaillées pour les consuls des ports occidentaux, tandis que pour les consulats d'Orient elle nomma de nouveaux fonctionnaires, qui devaient être des citoyens de l'empire des Habsbourg, destituant les consuls précédents, généralement français ou anglais, qui avaient servi d'une manière insatisfaisante les intérêts de la Maison d'Autriche. Une fois de plus, on entendait souligner ainsi la nécessité d'un lien fort d'appartenance territoriale pour ceux qui avaient la charge de consul³³. Par le rescrit impérial du 7 février 1759, l'impératrice

ordonna en outre à tous les consuls de l'Empire de rédiger chaque année des rapports sur la valeur et la quantité des échanges commerciaux des lieux de leurs résidences et de signaler toutes les occasions favorables pour l'économie autrichienne. Il ne fut pas toujours facile d'obtenir ces rapports commerciaux. Les consuls, surtout s'ils n'avaient pas été nommés au terme d'un parcours professionnel spécifique, mais seulement en vertu de leur activité commerciale, se plaignaient de la complexité de cette tâche pour laquelle l'expérience commerciale ne suffisait pas : il fallait aussi des compétences propres à un ambassadeur, telles que les connaissances techniques nécessaires pour vérifier l'existence de traités internationaux de commerce ou de navigation³⁴. La difficulté de concilier les deux âmes de l'institution se manifestait donc pleinement, et cette problématique sera résolue au siècle suivant grâce à l'assimilation progressive de l'institution consulaire dans la diplomatie nationale.

- 20 Vers le milieu du XVIII^e siècle, plusieurs États européens essayent de lier le consul à la nation dont il représente les intérêts pour faire de lui un fonctionnaire fiable auquel attribuer la tâche d'obtenir des renseignements à caractère commercial ou politique. Pour répondre à cette exigence, liée à l'affirmation d'une conception nouvelle de l'État, on imposa au consul de se mettre au service des intérêts de sa nation d'origine, même au détriment de ceux du pays de destination, ce qui entraînait des conséquences considérables sur l'activité de support qu'il exerçait en faveur des communautés de compatriotes résidant et opérant à l'étranger. Il en résulta pour l'institution consulaire une réduction progressive des possibilités de se conformer de manière souple aux instances contingentes et variables, toujours renégociables, dans le cadre d'un statut juridique encore insuffisamment défini. À la suite de l'affirmation d'une forme de gouvernement fondée sur des règles certaines et sur la consolidation progressive de l'idée de souveraineté nationale, l'institution consulaire augmenta ses prérogatives et ses fonctions, mais perdit son influence sur le territoire et les marges d'autonomie assez amples dont elle jouissait, surtout là où les communautés commerciales s'étaient assuré des zones d'action spécifiques.
- 21 Ce phénomène de transformation apparaît particulièrement remarquable dans les localités à « statut spécial », telles que les ports francs, et encore davantage dans les États plus petits ou plus enclins, par tradition ou à la suite de conjonctures historiques défavorables, à céder aux intérêts de groupes de pression nationaux ou internationaux. Comme les exemples cités le démontrent, alors que le principe de nationalité, progressivement assimilé à l'appartenance territoriale, devint partout une prérogative à laquelle on ne pouvait pas déroger et qui pouvait remplacer le principe de fidélité dynastique, le consul continua à répondre toujours et exclusivement à son État, mais il dut se soumettre en même temps à tous les effets de la souveraineté, c'est-à-dire à la juridiction civile et criminelle de l'État de destination. Le pouvoir du consul aurait dû correspondre à celui que son souverain lui accordait dans les limites du droit des gens, c'est-à-dire selon un principe de réciprocité entre États, comme le souligne Emer de Vattel, l'un des témoins de ce processus les plus qualifiés : « Le consul n'est pas ministre public, [...] & il n'en peut prétendre les prérogatives. Cependant, comme il est chargé d'une commission de son Souverain, & reçu en cette qualité par celui chez qui il réside, il doit jouir jusqu'à un certain point de la protection du droit de gens »³⁵. L'institution consulaire parvenait ainsi, à la fin du XVIII^e siècle, à une phase intermédiaire de son développement ; après avoir perdu les privilèges et les prérogatives que l'Ancien Régime

lui avait accordés, elle allait bientôt s'enivrer de la reconnaissance du statut de représentation diplomatique qui l'attendait au siècle suivant.

NOTES

1. . Paolo Prodi, *Diplomazia del Cinquecento. Istituzioni e prassi*, Bologne, Patron, 1963, p. 81-84.
2. . Jörg Ulbert, « La fonction consulaire à l'époque moderne: définition, état des connaissances et perspectives de recherche », dans Jörg Ulbert et Gérard Le Bouëdec (dir.), *La fonction consulaire à l'époque moderne. L'affirmation d'une institution économique et politique (1500-1800)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 9-20 et en particulier p. 17-19 ; Géraud Poumarède, « Consuls, réseaux consulaires et diplomatie à l'époque moderne », dans Renzo Sabatini-Paola Volpini (dir.), *Sulla diplomazia in età moderna. Politica, economia, religione*, Milan, Franco Angeli, 2011, p. 193-218.
3. . On peut trouver une synthèse efficace de l'évolution de la fonction administrative dans Luca Mannori, « Per una preistoria della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune », *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, n° 19, 1990, p. 323-504.
4. . Archivo General de Simancas (désormais AGS), *Estado*, 3609, ins. 38, Madrid, rapport du Conseil d'État au souverain, 19 janvier 1658.
5. . *Idem*, ins. 111, lettre de Diego de Castrillo au roi d'Espagne, 10 janvier 1642.
6. . Archivo Histórico Nacional, Madrid, (désormais AHN), *Estado*, 859, exp. 11, dépêche du 2 décembre 1713 et AGS, *Estado*, 7755, lettre du Père Ascanio, envoyé d'Espagne auprès de la Cour de Florence, au marquis Paolo Grimaldi, gènois et diplomate espagnol, le 5 novembre 1717.
7. . Archivio di Stato de Florence (désormais ASFi), *Esteri*, 2303, ins. 27, note du gouverneur de Livourne, Carlo Ginori, le 5 juillet 1754.
8. . *Idem*, ins. 26, données rapportées dans deux notes rédigées par le Bureau de Commerce de Livourne en décembre 1763.
9. . Voir aussi Jesús Pradells Nadal, *Diplomacia y comercio. La expansión consular española en el siglo XVIII*, Alicante, Secretariado de publicaciones de la Universidad-Instituto de cultura Juan Gil-Albert, 1992 ; Marco Rovinello, *Cittadini senza Nazione. Migranti francesi a Napoli (1793-1860)*, Firenze, Le Monnier, 2009 ; Roberto Zaugg, « Judging foreigners. Conflict strategies, consular interventions and institutional changes in eighteenth-century Naples », *Journal of Modern Italian studies*, n° 13, 2008, p. 171-195.
10. . Alessandra Contini, « Aspects of Medicean diplomacy in the 16th Century », dans Daniela Frigo (dir.), *Diplomacy in Early Modern Italy: the structure of diplomatic tactics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 49-94 et Paola Volpini, « Il silenzio dei negozi e il rumore delle voci. Il sistema informativo di Ferdinando I de' Medici in Spagna », dans Renzo Sabatini-Paola Volpini (dir.), *Sulla diplomazia in età moderna...*, op. cit., p. 165-192.
11. . ASFi, *Reggenza*, 849, instructions du secrétaire du Conseil de régence Gaetano Antinori au capitaine Pier Francesco Cicambelli, Florence, le 7 mai 1744 : « la molta cognizione dei regolamenti che si praticano nei porti di mare ».
12. . *Idem* : « tutta la prudenza e destrezza per acquistare una esatta e individuale informazione del metodo preciso, fuori dalle esteriori apparenze, che vien praticato da quella Repubblica con bastimenti siano di guerra o di mercanzia e con li equipaggi procedenti dalli scali del Mediterraneo ».

13. . *Idem* : « *con eguale destrezza e senza dar punto nell'occhio* » et « *il contegno preciso della Repubblica* ».
14. . *Idem* : « *dispute e contestazioni che giornalmente possono accadere fra i consoli delle contrarie nazioni* ».
15. . ASFi, *Esteri*, 2303, ins. 10, qui contient les documents concernant les négociations pour l'introduction d'un consul de la cour de Rome pendant les années 1740-1746 ; ins. 12, qui rapporte la première instance avancée par Francesco Papanti en tant que consul pontifical à Livourne, repoussée par le gouverneur de Livourne dans sa lettre du 9 décembre 1740 ; et ins. 18 avec la requête du grand maître de l'Ordre de Malte de désigner un consul pour le port de Livourne, repoussée par le Conseil de Régence, le 14 juillet 1757.
16. . Archivio di Stato de Gênes (désormais ASGe), *Giunta di Marina*, 8, « Ricordi del Minor Consiglio del mese di aprile 1848 » ; *ibid.*, « Relazione dell'eccellentissima Giunta della Marina, 8 febbraio 1749 » et *ibid.*, 9, correspondance entre l'archevêque de Gênes et le Gouvernement, de janvier 1748 à la fin de juin 1753.
17. . Cela était clairement exprimé dans un mémorial du Conseil de la Marine de Gênes du 30 juin 1770 et adressé au consul français de Regny, dans ASGe, *Giunta di Marina*, 10, « Memoria di risposta al console Regni nella pratica dei vice-consoli ».
18. . AHN, *Estado*, 608, carton 2, ins. 19, Breve noticia de las controversias que hasta aquí se han ofrezido y visto en la Junta de dependencias y negocios de estrangeros en punto de Consules de las Naciones. Resoluciones de Su Majestad en esta razón y fundamentos de ellas, sans date mais 1730.
19. . National Archives (Londres), *Secretaries of State: State Papers Foreign*, Tuscany, 98/39, f. 162r-170v, le secrétaire d'État Thomas Pelham-Hollesau au consul anglais à Livourne, Burrington Goldsworthy, de Whitehall le 12 février 1745.
20. . Archivio di Stato de Trieste (désormais ASTs), *Intendenza commerciale per il litorale in Trieste 1748-1776*, 595, cc. 38v-42r, mémoire du consul impérial à Gênes Stefano de Lottinger, 1^{er} novembre 1763.
21. . Archivio di Stato de Livourne (désormais ASLi), *Governo*, 958, « Massime di Governo e altre istruzioni per l'uso », c. 200r-243v, mémoire historique-technique de l'auditeur du Gouvernement de Livourne Giuseppe Pierallini de 1789 contenant des informations qui remontent au siècle précédent et des mises à jour jusqu'aux premières années du XIX^e siècle. Cf. Marcella Aglietti, « Il Governo di Livorno : profili politici ed istituzionali nella seconda metà del Settecento », dans Adriano Prosperi (dir.), *Livorno 1606-1806 : luogo d'incontro tra popoli e culture*, Turin, Allemandi, 2010, p. 95-106.
22. . ASFi, *Esteri*, 2303, ins. 16, fascicule concernant la nomination de Filippo Betterini comme vice-consul anglais à Portoferraio. La requête fut d'abord repoussée par le grand-duc le 12 avril 1753, puisque Betterini était citoyen de la Toscane, et cette disposition fut étendue à tous les sujets du Grand-Duché. Ensuite, à la lumière des considérations exposées par la Régence de Florence, le souverain revint sur sa décision et le 12 juin 1758 ce fut Francesco Stefano en personne qui attribua la charge à Filippo Betterini.
23. . ASLi, *Governo*, 958, f. 235v, information envoyée au gouvernement de Livourne le 11 août 1782 et rescrit daté du 14 août.
24. . AHN, *Estado*, 636, ins. 1231, avis de la Junta de dependencia de extranjeros du 17 août 1775.
25. . On prévoyait en effet qu'au moment de l'admission à la charge de consul et de la prise de service, la personne nommée devait verser dans les caisses de la République la somme de 20 sequins pour le consulat et 10 pour le vice-consulat. ASGe, *Giunta di Marina*, 8, « Ricordi del Minor Consiglio del mese di aprile 1748 ». La République préféra assouplir l'interdiction pour ne pas généraliser la corruption.

26. . *Idem*, 10, relations sur le règlement en matière de consuls et de vice-consuls de 1766 à 1768 et *idem*, 11, « Osservazioni di fatto e di ragioni sopra la legge e decreto proibitivi ai genovesi di esercitare in città qualsivoglia cariche di esteri sovrani », sans date mais environ 1780.
27. . Marcella Aglietti, « The consular institution between war and commerce, between state and nation. Comparative examples in eighteenth-century Europe », dans Antonella Alimento (dir.), *War, Commerce and Neutrality in Ancient Europe (1648-1789)*, (à paraître).
28. . Francisco Javier Zamora Rodríguez, « Privato versus pubblico. L'attività dei primi consoli nella Livorno granducale », *Nuovi Studi Livornesi*, t. XVII, 2010, p. 43-64.
29. . ASFi, *Esteri*, 2244, avis du ministre du Conseil de Régence pour les affaires militaires, Carlo Rinuccini, daté du 11 mars 1744.
30. . ASLi, *Governo*, 1025, cc.n.n, *Osservazioni sopra la neutralità*, s. a. e s. d., mais qui doit dater des années immédiatement consécutives à 1764, aux soins d'un collaborateur du gouverneur de Livourne.
31. . Jean-Pierre Filippini, « La graduelle affirmation de la souveraineté du Grand-Duc sur le port de Livourne : les édits de neutralité de la période des Habsbourg-Lorraine », *Nuovi Studi Livornesi*, t. XVI, 2009, p. 22-32. Sur le système de gouvernement du port franc de Livourne et les rapports entre Florence, les gouverneurs et les consuls, voir Marcella Aglietti, *I governatori di Livorno dai Medici all'Unità d'Italia. Gli uomini, le istituzioni, la città*, Pise, ETS, 2009, et en particulier p. 80-82.
32. . En ce qui concerne la politique consulaire de la monarchie des Habsbourg, cf. Rudolf Agstner, « Du Levant au Couchant : le développement du service consulaire autrichien au XVIII^e siècle », dans Jörg Ulbert et Gérard Le Bouëdec (dir.), *La Fonction consulaire...*, op. cit., p. 297-316 et la bibliographie indiquée.
33. . ASTs, *Intendenza commerciale per il litorale in Trieste 1748-1776*, 272, « Acta consular », 1756-1759, f. 21r-22v, 10 mars 1757, de Naples et *idem*, f. 280r-304r, « Referatur del consigliere Ricci sopra alcune relazioni commerciali de' nostri consoli. Trieste, giugno 1759 ».
34. . C'est ce qu'écrivait à l'intendance impériale à Trieste un des consuls impériaux en Espagne, Giovanni Giacomo Bonechi, d'Alicante, le 3 décembre 1763. *Idem*, 274, f. 12r-14v.
35. . Emer de Vattel, *Le Droit des Gens*, Amsterdam, chez E. van Harreveldt, 1775, vol. I, p. 160.

RÉSUMÉS

Pendant la seconde moitié du XVIII^e siècle dans la plupart des états européens des bords de la Méditerranée l'institution consulaire subit une transformation profonde, motivée par la nécessité de la rendre plus conforme aux objectifs visés. L'exigence de former des corps consulaires plus fiables et soumis à des règles certaines amena les états à lier la fonction de consul à l'appartenance nationale, affirmant ainsi l'inviolabilité du principe de souveraineté sur leurs sujets. L'institution consulaire, caractérisée jusqu'alors par l'extrême hétérogénéité des formes, se conforma progressivement à un seul modèle juridique commun à tous les états. Cet essai propose une lecture de cette évolution à travers l'analyse de quelques exemples particulièrement emblématiques.

In the evolution experienced by the consular institution during the second half of the eighteenth century, a debate around the relevance of national identity involved most of the European countries bordering the Mediterranean. This requirement in the consular curriculum was supported by the need for States to build their own consular corps, more responsive to new tasks

and suitable to affirm the principle of sovereignty over all their citizens. Through the analysis of some emblematic examples, this essay proposes an interpretation of the change process that the consular office underwent, when it intended to reduce its heterogeneity in a unambiguous model with international validity.

INDEX

Keywords : Consular institutions, eighteenth-century reforms, history of institutions, international relations, Mediterranean

Mots-clés : histoire des institutions, Institutions consulaires, Méditerranée, relations internationales

AUTEUR

MARCELLA AGLIETTI

Enseignante en Histoire des Institutions politiques à l'Université de Pise. En 1999, elle a obtenu son doctorat en Histoire moderne et contemporaine. Elle a été titulaire de bourses d'étude et de post-doctorat au CNR (Conseil National des Recherches) italien, à l'École Supérieure S. Anna de Pise et au *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* espagnol. Ses recherches portent sur l'histoire des institutions politiques et des classes dirigeantes, sur les rapports entre l'Italie et l'Espagne pendant l'époque moderne et contemporaine et sur l'histoire du genre. Elle va publier un volume sur l'histoire des institutions consulaires dans le Grand-Duché de Toscane et dans la Méditerranée (XVIII^e et XIX^e siècles). Parmi ses publications : *Le tre nobiltà. La legislazione nobiliare del Granducato di Toscana (1750) tra Magistrature civiche, Ordine di Santo Stefano e Diplomi del Principe*, Pisa, ETS, 2000 ; *I governatori di Livorno dai Medici all'Unità d'Italia. Gli uomini, le istituzioni, la città*, Pisa, ETS, 2009 ; elle a signé l'édition des volumes *Istituzioni, potere e società. Le relazioni tra Spagna e Toscana per una storia mediterranea dell'Ordine dei Cavalieri di Santo Stefano*, Pisa, ETS, 2007 et *Nobildonne, monache e cavaliere dell'Ordine di Santo Stefano. Modelli e strategie femminili nella vita pubblica della Toscana granducale*, Pisa, ETS, 2009.